

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Mafie e criminalità ambientale in Toscana. Il ciclo dei rifiuti

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1797150> since 2021-08-16T19:19:13Z

Publisher:

Scuola Normale Superiore - Regione Toscana

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)



TERZO RAPPORTO SUI FENOMENI DI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E CORRUZIONE IN TOSCANA

Anno 2018



Regione Toscana



SCUOLA
NORMALE
SUPERIORE

TERZO RAPPORTO SUI FENOMENI DI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E CORRUZIONE IN TOSCANA

ANNO 2018

Terzo Rapporto sui Fenomeni di Criminalità Organizzata e Corruzione in Toscana

Anno 2018

Responsabile scientifico: Prof.ssa Donatella della Porta
(Scuola Normale Superiore, Pisa)

Hanno collaborato alla redazione del rapporto:

Dott. Andrea Pirro (Scuola Normale Superiore, Pisa), autore delle sezioni 2.2 e 3.1

Dott. Salvatore Sberna (Scuola Normale Superiore, Pisa), autore delle sezioni 1.1-1.3

Prof. Alberto Vannucci (Università di Pisa), autore delle sezioni 2.1-2.4

La sezione di approfondimento sulla realtà territoriale di Massa Carrara (Sezione 1.4) è stata redatta da Marco Antonelli (UniPi)

La sezione su criminalità ambientale (Sezione 1.5) da Elena Ciccarello (UniTo)

L'approfondimento sulla normativa relativa al mercato dei contratti pubblici e al rischio di infiltrazione mafiosa (Sezione 1.6.1) è stata curata da Letizia Colangelo (UniPi)

Le sezioni 1.6.2 e 2.5 sono state redatte da IRPET in collaborazione con l'Osservatorio Regionale sui Contratti Pubblici.

NOTA. La descrizione degli eventi rappresentata in questo rapporto si fonda sull'insieme di informazioni pubblicate dai mezzi di informazione che sono disponibili al momento in cui si è svolta ed è stata pubblicata la ricerca. Non viene avanzata alcuna ipotesi in relazione alla verità fattuale di tali ricostruzioni - da intendersi sempre al condizionale - e alle conseguenti ed eventuali responsabilità penali dei protagonisti, che qualora siano ancora da definirsi saranno accertate nelle opportune sedi giudiziarie.

Regione Toscana - Giunta Regionale
Direzione Affari Legislativi, giuridici e istituzionali

ISBN 978-88-7040-000-7

Stampa a cura della Tipografia del Consiglio regionale della Toscana. Ottobre 2018

Presentazione

Il Terzo Rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione in Toscana offre un'analisi sempre più aggiornata e dettagliata sull'evoluzione dei due fenomeni nella nostra regione. La presente ricerca, che conclude un primo ciclo di tre anni di approfondimenti, evidenzia in più parti la principale sfida che hanno di fronte le istituzioni, l'economia e la società civile della nostra regione: saper riconoscere le "tracce" lasciate da attori criminali sempre meno organizzati nelle forme tradizionali, ma non per questo meno pericolosi per l'integrità del nostro sistema regionale. Quest'ultima edizione, come le due precedenti, contribuisce, in maniera significativa, ad incrementare gli strumenti di comprensione, la "cassetta degli attrezzi", di cui ogni operatore pubblico, privato e ogni singolo cittadino è necessario si doti per mantenere alta la soglia di attenzione e riconoscimento dell'illegalità. La Toscana, come ogni regione d'Italia, ha estremo bisogno di "sentinelle democratiche" che vigilino sull'operatore del pubblico, ma anche sulle gravi distorsioni che possono interessare l'economia, l'ambiente e le proprie comunità. La "delega" nella lotta alla criminalità vale per gli strumenti di prevenzione e contrasto a questi fenomeni, non per la giornaliera responsabilità che ogni cittadino ha di mantenere alta la propria soglia di attenzione sul bene pubblico, soprattutto quando minacciato da forme di criminalità, organizzata o corruttiva che siano, che violano i diritti di tutti a far impresa, in un mercato giusto e trasparente, o ad accedere ai beni e servizi pubblici essenziali.

Quando ci riferiamo, infatti, alla criminalità organizzata e alla corruzione, non possiamo fermarci alla loro mera dimensione criminale, perché questi hanno radici nelle diverse sfere, sociale, politica ed economica, della nostra società. Per questo motivo, serve una mobilitazione civile e politica, ma urgono, anche, "buone" politiche pubbliche che eradicino, o meglio, prevengano, la loro diffusione nella nostra regione.

Sono almeno tre i principali rischi che emergono da una lettura di questo nuovo rapporto, e che mi sento di evidenziare e discutere.

Il primo rischio riguarda la stessa valutazione del problema. Non possiamo ricercare le mafie in Toscana considerandole come effetto di un "contagio" da altre regioni d'Italia, come quelle meridionali. Nella nostra regione sono presenti settori vulnerabili della società, dell'economia e delle stesse istituzioni che possono facilitare il radicamento di illegalità mafiosa, senza che questa mostri la sua vera faccia violenta, bensì quella dei "soldi facili", dell'elusione delle norme, dell'eliminazione della libera e giusta concorrenza in economia. I criminali giocano la loro parte, ma la stessa legislazione, in alcuni casi, genera condizioni che permettono la nascita e la crescita di fenomeni o organizzazioni mafiose autoctone, che non devono per forza venire da fuori. Pensiamo alle soglie nei contratti pubblici o alla regola del massimo ribasso per la loro aggiudicazione, oppure alle condizioni di sfruttamento e marginalità economica non sufficientemente contrastate dallo Stato, o ancora alla presenza di operatori economici alla ricerca senza scrupoli del profitto.

Il secondo rischio risiede nella presenza mafiosa nei territori della regione. Come viene detto nel rapporto, queste organizzazioni in Toscana non sembrano volersi sostituire al mercato, aggredendolo e controllandolo coi metodi mafiosi nazionali, ma, con pari pericolo e danno, potrebbero mettersi al suo servizio. E, in particolare, di quelle realtà imprenditoriali che puntano ad abbassare i costi del fare impresa, eludendo le regole fiscali e le norme a tutela dell'ambiente e dei diritti essenziali dei lavoratori.

Oppure, anche di quelle imprese, che in difficoltà economica, si rivolgono a crediti usurari nel tentativo di salvare le attività e i lavoratori. Si conosce la simbiosi tra corruzione e mafie, ma dalla lettura di questo rapporto diventa sempre più chiara la connessione tra criminalità economica e mafie. Dove vi è un usuraio, un bancarottiere, un evasore fiscale seriale, o un cartello di aziende che si spartiscono la torta dei contratti pubblici, le mafie non trovano ostacoli, ma vengono “normalizzate”. Per questo preoccupano tutti quei territori della Toscana dove l’economia informale, per non dire in alcuni casi illegale, genera profitti invisibili al fisco e allo stesso Stato. Il fatto che non sia di matrice mafiosa, nella sua gran parte, non è fonte di consolazione, ma un campanello di forte allarme perché oltre ad essere spesso il prodotto di sfruttamento, rappresenta una porta aperta alle mafie e alla corruzione. Il terzo rischio interessa le politiche di prevenzione e contrasto, e, in particolare, le prime. Come evidenziato dal rapporto, gli strumenti esistono, ma vanno alimentati con le risorse economiche, umane e tecnologiche necessarie perché assolvano ai compiti per loro pensati. Vi è una questione di carenza di tali risorse, per via delle politiche di austerità, ma anche un problema di sprechi e duplicazioni degli sforzi, la cui lotta in tema di lotta alle mafie e alla corruzione vale doppio. Occorre mettere a sistema gli strumenti e le diverse autorità che li gestiscono, come le Prefetture, gli organi di polizia e l’autorità giudiziaria, gli enti locali e la pubblica amministrazione, e tutti quegli attori non istituzionali, dell’economia e della società, che promuovono buone prassi contro questi fenomeni. Il nostro auspicio è che questa ricerca e questo rapporto contribuiscano innanzitutto a mettere a sistema le conoscenze. L’impegno delle istituzioni, e della stessa amministrazione regionale, deve essere anche proattivo. Pensiamo, ad esempio, ad una cabina di regia, che metta in sinergia le azioni di prevenzione nei diversi settori di interesse: dall’ambiente al settore dei contratti pubblici. In questi anni, e prima della fine della legislatura, concluderemo i percorsi di coordinamento già avviati e che hanno dimostrato risultati incoraggianti, perché ad una criminalità ed una corruzione sempre più organizzata e sofisticata, lo Stato, e i diversi attori sociali ed economici, devono rispondere con la medesima, ma benefica, coesione e forza.

Enrico Rossi
Presidente della Regione Toscana

Indice

Introduzione	3
I Sezione: Fenomeni di criminalità organizzata	
<i>Premessa</i>	11
1.1 La criminalità organizzata in Toscana: eventi-spia e loro andamento	
1.1.1 <i>Misurare il fenomeno in Toscana: fattispecie incriminatrici e strategie penale</i>	15
1.1.2 <i>Eventi-spia e criminalità organizzata: andamenti a confronto (2013-2017)</i>	32
1.1.3 <i>Modelli organizzativi e strategie di delocalizzazione organizzativa</i>	38
1.2 La presenza economica della criminalità organizzata in Toscana	72
1.2.1 <i>Le attività di riciclaggio in Toscana: una misurazione attraverso le segnalazioni di operazioni sospette (s.o.s.)</i>	73
1.2.2 <i>Analisi territoriale dei beni in gestione o destinati dall'Agenzia nazionale dei beni confiscati: strategie di proiezione criminale in economia e funzionamento delle politiche</i>	78
1.2.3 <i>Strategie e modelli di proiezione criminale in economia</i>	103
1.3 Focus su eventi di delocalizzazione organizzativa ed espansione criminale nell'economia legale	112
1.3.1 <i>Mercati illeciti e nuovi modelli organizzativi di delocalizzazione criminale</i>	113
1.3.2 <i>Espansione criminale ed economia legale in Toscana: pendolarismo criminale e imprese mafiose</i>	130
1.4 Criminalità organizzata e vulnerabilità di contesto: il caso della provincia di Massa Carrara.	141
1.5 Mafie e criminalità ambientale in Toscana. Il ciclo dei rifiuti	157
1.6 Il mercato dei contratti pubblici e il rischio di infiltrazione criminale di stampo mafioso.	
1.6.1 Proteggere gli appalti pubblici dalle infiltrazioni della criminalità organizzata. La disciplina della documentazione antimafia, delle white list e del rating di legalità	180
1.6.2 Il mercato dei contratti pubblici e il rischio di infiltrazione criminale di stampo mafioso (in collaborazione con IRPET)	205
II Sezione: Fenomeni corruttivi	
2.1 La corruzione perseguita in Toscana e in Italia: alcuni spunti ricavabili dalle statistiche giudiziarie	230
2.2 Codifica eventi di corruzione (C.E.C.O.): Analisi del triennio 2016-2018 a livello nazionale e regionale	238
2.3 Casi di studio in Toscana	266
2.4 Le vicende di corruzione in Toscana: alcune considerazioni finali in chiave comparata	279
2.5 Un sistema di indicatori di anomalia per il mercato toscano dei contratti pubblici	296
III Sezione	
3.1 Società civile e legalità	308
IV Considerazioni conclusive	327
APPENDICE	
I. La destinazione a Ente Terre Regionali Toscane e ai comuni di Monteroni d'Arbia e di Murlo dell'Azienda agricola Suvignano	331
II. Codebook per la codifica di eventi di corruzione (C.E.C.O.)	337

1.5 Mafie e criminalità ambientale in Toscana.

Il ciclo dei rifiuti

A cura di Elena Ciccarello (Università di Torino)

1. Introduzione

L'analisi delle statistiche, la mappatura dei casi giudiziari e le interviste qualitative a testimoni privilegiati segnalano, concordemente, la presenza in Toscana di significative criticità sul fronte dell'illegalità ambientale e in particolare nel ciclo dei rifiuti. Quest'ultimo si presenta come un mercato di potenziale integrazione e occultamento di interessi criminali, anche di tipo mafioso.

È bene precisare sin da subito un dato: sebbene nel nostro Paese e in Toscana alcuni gruppi di criminalità organizzata abbiano rivolto nel tempo ampio interesse alla gestione e al traffico dei rifiuti, le criticità del settore non possono essere ascritte esclusivamente a tali presenze. Nella Regione, in assonanza con quanto avviene in altre zone d'Italia, il complesso delle illegalità perpetrate a danno dell'ambiente e della salute dei cittadini prevede solo in piccola parte l'azione di gruppi o soggetti riconducibili ad organizzazioni criminali o mafie tradizionali. È riscontrato piuttosto che le difficoltà con cui il soggetto pubblico riesce a governare tale ambito, unita alla sua appetibilità economica, aprono varchi che, in generale, favoriscono la diffusione di condotte illecite e, nello specifico, offrono possibilità d'affari anche per gruppi di criminalità organizzata.

Numerosi studi hanno sottolineato che la diffusione di pratiche illegali e l'inefficacia della protezione pubblica possono rendere necessari servizi e meccanismi di tutela alternativi (della Porta e Vannucci 2012; Sciarrone e Storti 2019; Vannucci 2001). Nel caso degli illeciti ambientali e del ciclo dei rifiuti, la complessa e debole regolazione pubblica produce una congerie di violazioni e illeciti al cui interno possono trovare albergo anche forme di regolazione criminale. Dal canto loro, le organizzazioni mafiose individuano in questo mercato uno spazio di affari particolarmente appetibile, data la sua ampia portata economica.

Guardando alle risultanze investigative, in Toscana, solo una frazione residuale dei procedimenti giudiziari che hanno ad oggetto la gestione dei rifiuti registra contestazioni per reati di tipo mafioso mentre, viceversa, sui 26 casi di accesso criminale al mercato dei contratti pubblici mappati dal 2006, ben 6 si riferiscono a rifiuti e appalti, ovvero circa il 22% del totale.

Un primo inquadramento della presenza di fenomeni di criminalità organizzata nell'alveo degli illeciti ambientali deve dunque, necessariamente, focalizzarsi sui fattori strutturali, locali e generali, che possono favorire anche solo indirettamente la loro insorgenza e diffusione.

Si procederà dunque, anzitutto, con una disamina generale delle problematiche relative al settore ambiente e rifiuti, individuando specificamente il ruolo ricoperto in questo ambito dalla criminalità organizzata. Ciò verrà fatto nell'ottica di distinguere le questioni che attengono la dimensione nazionale rispetto alla declinazione di specifiche vulnerabilità locali.

In secondo luogo, si tenterà di ricostruire le modalità prevalenti attraverso cui gli attori mafiosi sono presenti nel settore. Negli ultimi anni, nella Regione, sono stati riscontrati due ambiti di accesso criminale al mercato dei rifiuti, ossia: a) il controllo diretto di un segmento della filiera di recupero, trattamento e smaltimento dei rifiuti speciali; b) l'acquisizione di appalti pubblici nell'alveo della gestione dei rifiuti urbani o assimilati. Tale distinzione peraltro si sovrappone anche a una sorta di segmentazione funzionale dei gruppi criminali, laddove il traffico dei rifiuti più spesso vede il coinvolgimento di soggetti legati alla camorra campana, mentre la gestione delle cave e discariche segnala soprattutto la presenza di ditte in rapporti con la 'ndrangheta.

In conclusione di questo primo inquadramento della materia, saranno riepilogati i principali fattori che, su scala nazionale e locale, hanno fatto da sfondo e che rendono possibili i fenomeni analizzati, individuando anche possibili nuove piste di ricerca e approfondimento.

2. Mafie, criminalità ambientale e traffico di rifiuti

In Italia, la gestione dei rifiuti costituisce l'ambito in cui vengono registrati il maggior numero di reati contro l'ambiente. Secondo le statistiche raccolte da Legambiente, nel 2018 gli illeciti connessi al ciclo dei rifiuti hanno costituito la voce più rilevante (il 28,4%) tra le violazioni della normativa ambientale avvenute lo stesso anno (28.137), seguiti dai delitti contro gli animali e la fauna selvatica (25,9%) e gli illeciti consumati nell'ambito del ciclo del cemento (23,4%) (Legambiente 2019).

Benché la cronaca e le "emergenze" abbiano spesso associato i reati ambientali all'azione di organizzazioni mafiose, la criminalità ambientale e la gestione illecita dello smaltimento dei rifiuti non sono appannaggio esclusivo di gruppi criminali o delle cosiddette "ecomafie". Per riferire un dato, sul totale delle inchieste per traffico illecito di rifiuti realizzate tra il 2002 e il 2013 sul territorio nazionale, solo il 6,7% ha registrato il coinvolgimento di soggetti mafiosi (Germani, Pergolizzi, Reganati 2017). Più in generale, le infrazioni accertate nella gestione dei rifiuti spaziano da reati contravvenzionali a delitti che, solo nei casi più gravi, richiedono l'attivazione di *network* di tipo criminale.

Ciò ovviamente non significa che il loro impatto sull'ambiente sia trascurabile. Il più delle volte le statistiche di delittuosità e giudiziarie riferiscono di fenomeni di microinquinamento che, considerati singolarmente, hanno bassa rilevanza penale, ma che sommati possono produrre risultati sull'ambiente e sulla salute paragonabili ai grandi illeciti (Santoro e Azzalin 2018). Nel 2016, sul totale dei procedimenti per violazione al Testo unico ambientale, più del 97% erano rappresentati da contestazioni di contravvenzioni; su 8.792 procedimenti per violazioni registrate nell'ambito della gestione dei rifiuti, solo una piccola parte riguardava le condotte più gravi: 170 il trasporto non autorizzato di rifiuti e 164

il traffico organizzato di rifiuti (Istat 2018).

Gli illeciti ambientali, e in particolare quelli che attengono alla sfera dei rifiuti, sono connessi soprattutto al mondo produttivo. Secondo le ricostruzioni della Direzione nazionale antimafia, il nocciolo della questione non andrebbe infatti cercato “nelle ingerenze della criminalità mafiosa nello specifico settore, bensì nelle deviazioni dal solco della legalità, per puro e vile scopo utilitaristico”, da parte di imprese che producono materiali di scarto o sono specificamente impegnate nell’attività di gestione degli stessi (2017, p. 287).

Anche in letteratura è stato osservato che i gruppi criminali si inseriscono nel modello di *governance* dei rifiuti in Italia come “attori tra gli altri”, integrandosi e contribuendo a modellare, pur con proprie specificità, i sistemi di regolazione tra pubblico e privato in cui si articola il campo di interessi in gioco (Martone 2012). Proprio il gap tra *governance* formale e *governance* reale e la promiscuità dei ruoli tra pubblico e privato sono state indicate come le condizioni a partire dalle quali si configurano le vulnerabilità e le “emergenze” permanenti del settore raccontate dalla cronaca (Citroni e Lippi 2009). Il più delle volte, le aziende coinvolte nei traffici illeciti si collocano stabilmente nel mercato ufficiale differenziando la propria azione, tra legale e illegale, a seconda delle convenienze economiche (Pergolizzi 2018). È questa la ragione per cui un’analisi complessiva dei rischi connessi ai processi di gestione dei rifiuti richiederebbe la ricostruzione articolata del quadro delle criticità, con il superamento della prospettiva repressiva-giudiziaria, per interpellare invece i sistemi di regolazione e di accettazione sociale di talune condotte, oltre a registrare l’eventuale presenza di interessi criminali e mafiosi.

Proprio perché la leva cardine delle condotte illecite a danno dell’ambiente è di tipo economico, questo tipo di reati interpellano forme di relazione simbiotica tra attori eterogenei. Gli stessi organi repressivi sottolineano “l’abituale accompagnarsi col crimine ambientale di altre condotte in violazione di norme penali rientranti nella categoria di quelle dei ‘colletti bianchi’”, ritenendo tale circostanza “normale” per il collocarsi del “delitto ambientale in quella particolare orbita dei delitti dell’impresa deviata, quindi dell’economia deviata, quindi della politica deviata” (Dna 2017, p. 290). Molte delle violazioni riguardano autorizzazioni e pratiche burocratiche, ed è questa la ragione per cui le indagini coinvolgono il più delle volte imprenditori, *brokers* e professionisti e rilevano dinamiche di tipo corruttivo (Germani, Pergolizzi, Reganati 2017; Pergolizzi 2018).

Dal 1 gennaio 2010 al 31 maggio 2019, sono state 677 le inchieste in materia ambientale che hanno previsto anche forme di corruzione, di queste 37 sono state realizzate in Toscana, provocando un numero complessivo di 333 arresti.

Tabella 1. Classifica sulla corruzione in materia ambientale (1 gennaio 2010 – maggio 2019)						
	Regione	Inchieste	% sul totale	Denunce	Arresti	Sequestri
1	Sicilia	101	14,9%	461	458	88
2	Lazio	91	13,4%	756	546	134
3	Campania	76	11,2%	638	523	87
4	Lombardia	73	10,8%	311	547	129
5	Calabria	64	9,5%	669	878	190
6	Puglia	46	6,8%	494	276	75
7	Toscana	37	5,5%	649	333	138
8	Sardegna	35	5,2%	319	164	38
9	Abruzzo	25	3,7%	267	116	34
10	Veneto	23	3,4%	335	123	49
11	Liguria	22	3,2%	165	68	16
12	Emilia Romagna	20	3%	275	85	12
13	Piemonte	17	2,5%	500	295	31
14	Marche	17	2,5%	195	27	40
15	Basilicata	9	1,3%	116	38	2
16	Umbria	7	1%	32	13	8
17	Friuli Venezia Giulia	7	1%	88	55	6
18	Molise	5	0,7%	186	32	3
19	Trentino Alto Adige	2	0,3%	13	1	0
20	Valle d'Aosta	0	0%	0	0	0
	TOTALE	30064	100%	30001	376	7882
Fonte: elaborazione Legambiente sulle indagini condotte dal Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari carabinieri (Cutfaa), Comando carabinieri per la tutela ambiente, Comando carabinieri per la tutela della salute, Comando carabinieri politiche agricole, Comando carabinieri tutela del lavoro, Guardia di finanza, Capitanerie di porto, Corpi forestali delle regioni a statuto speciale, Polizia dello Stato, Agenzie delle dogane e Polizia provinciale, Direzione nazionale antimafia (Dna), Direzione investigativa antimafia (Dia) (Legambiente 2019)						

Ciò premesso, resta il fatto che il *business* dei rifiuti ha costituito e costituisce uno dei mercati più interessanti per le organizzazioni mafiose, soprattutto in certe aree d'Italia; tale dato investigativo ha progressivamente inciso sull'inasprimento della legislazione penale, portando nel 2001 all'introduzione del reato di traffico illecito di rifiuti¹⁶⁷.

I reati ambientali sono stati disciplinati per la prima volta in modo organico dal D.Lgs. 152/2006 (cosiddetto Testo Unico Ambientale), che introduce specifiche figure di illeciti amministrativi relativi soprattutto alla gestione delle acque reflue e dei rifiuti. Le sanzioni previste dal Testo Unico sono prevalentemente di carattere contravvenzionale, con pene obblazionabili con il pagamento di una somma in denaro e, in ogni caso, con termini di prescrizione molto brevi, ad esclusione di due reati, quello di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti” (art. 260), e di “combustione illecita di rifiuti” (art. 256bis), quest'ultimo introdotto nel 2013.

¹⁶⁷ Il traffico illecito di rifiuti è il primo delitto contro l'ambiente per cui è stata prevista la pena della reclusione. Il reato è stato introdotto nel 2001 (legge n. 93) come art. 53-bis nel c.d. decreto Ronchi (D.Lgs. 22/1997), è poi confluito nel 2006 nel Codice dell'Ambiente, all'art. 260, per essere successivamente tradotto come articolo 425-quaterdecies del codice penale con la legge sugli ecoreati del 2015 (legge n. 68). Nel 2010, la legge 136 (“Piano contro le mafie”), ha inserito il traffico illecito di rifiuti nell'elenco di reati per i quali la competenza ad indagare spetta alla Direzione Distrettuale Antimafia.

La recente riforma del 2015 (legge n. 68) ha invece inserito nel codice penale il nuovo titolo VI-bis, interamente dedicato ai delitti contro l'ambiente (cosiddetti "Ecoreati"). Al suo interno sono state previste nuove fattispecie di reato: inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento al controllo e omessa bonifica. Il titolo prevede inoltre delle aggravanti per le associazioni a delinquere, anche di stampo mafioso, responsabili di reati ambientali, gli sconti di pena nel caso di "ravvedimento operoso" (l'imputato evita conseguenze ulteriori, aiuta i magistrati a individuare colpevoli o provvede alla bonifica e al ripristino), il prolungamento dei termini di prescrizione per i delitti ambientali, l'obbligo di confisca dei beni in caso di condanna o patteggiamento. Con il D.Lgs. 1 marzo 2018, n. 21, anche il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, contenuto inizialmente nel Testo Unico, è stato inserito all'interno del codice penale.

In sintesi, mentre il Testo unico ambientale prevede la punizione del responsabile del reato ambientale in conseguenza del fatto che questi ha trasgredito una norma o un regolamento, i nuovi delitti previsti dal codice penale sono impostati sull'idea che l'illecito ambientale costituisca un danno concreto di per sé. Risulta articolato anche il sistema dei controlli, che assegna all'apparato burocratico-amministrativo, in particolare al Sistema nazionale di protezione ambientale, Ispra/Snpa, il compito di verificare il rispetto dei parametri stabiliti dal legislatore e di guidare il pagamento delle prescrizioni per i reati contravvenzionali, mentre assegna alle forze dell'ordine il compito di perseguire i delitti veri e propri. Con un'ulteriore complicazione, poiché non tutte le Agenzie regionali dispongono di personale con qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria e ciò può incidere sull'azione di controllo, differenziando anche molto il livello di accertamento nei diversi contesti regionali.

Tali precisazioni sul contesto in cui si verificano gli illeciti, del quadro normativo e delle forme di controllo e vigilanza, costituiscono una premessa necessaria a interpretare le statistiche sui reati ambientali, nonché a collocare eventuali vulnerabilità in cui possono insediarsi interessi di tipo criminale e specificamente mafioso.

3. Dati statistici sugli illeciti ambientali in Toscana

Le statistiche della delittuosità e giudiziarie, come è noto, forniscono informazioni su dimensioni e caratteristiche della parte emersa dei fenomeni e risentono della qualità ed efficienza delle attività investigative degli organi di controllo, che possono essere anche molto differenziate sul territorio. Nel caso specifico dell'ambiente il rilevamento dei dati risulta condizionato anche dalle modifiche normative introdotte nel corso del tempo. Dopo il 2006, anno di introduzione del Testo unico ambientale, si nota ad esempio il progressivo incremento dei procedimenti per reati ambientali presso le Procure, che passano dai 4.774 del 2007 ai 12.953 del 2014, fino alla loro sostanziale stabilizzazione e una riduzione a partire dal 2016, quando viene introdotta la possibilità di estinguere i reati contravvenzionali con il pagamento di una multa (Istat 2018). I procedimenti con almeno un delitto, cioè quelli che riguardano le violazioni più gravi, fanno invece registrare un progressivo aumento a partire dal 2013, anno in cui è

stato introdotto il delitto di incenerimento di rifiuti; a partire da quel periodo, in cui sono stati registrati 185 delitti ambientali, si registra una crescita ininterrotta delle contestazioni, fino ai 509 casi del 2016 (Istat 2018). Andamento confermato anche dai dati più recenti, relativi al 2018, che segnalano un leggero decremento del numero complessivo dei reati contro l'ambiente e un aumento invece dei delitti connessi al ciclo dei rifiuti. Si legge nell'ultimo rapporto Ecomafie: "Alla leggera flessione dei reati ambientali, prevalentemente contravvenzionali, fa comunque da contraltare l'aumento delle contestazioni sulla base dei nuovi delitti ambientali, a testimoniare, da una parte, un quasi fisiologico spostamento delle situazioni meno gravi di illegalità, finalmente, all'interno dei circuiti legali (com'era auspicabile sin dall'inizio), dall'altra come l'azione repressiva si stia facendo sempre più incisiva, concentrandosi verso le situazioni più gravi e meritevoli di intervento" (Legambiente 2019).

Ciò detto, trattate con le adeguate cautele di ordine metodologico e intrecciate con altre fonti, le statistiche forniscono comunque alcune importanti chiavi di lettura sui fenomeni in esame.

Stando ai dati raccolti nel 2017, la Toscana è la sesta regione d'Italia per infrazioni del Testo Unico sull'ambiente (2.138 infrazioni accertate) e la quarta Regione d'Italia per numero di infrazioni accertate nel ciclo dei rifiuti (539 infrazioni accertate), in una classifica che colloca al primo posto la Campania, (1.357 infrazioni accertate), seguita dalla Puglia (677) e dal Lazio (619) ¹⁶⁸. I dati si riferiscono al complesso delle infrazioni accertate, le denunce, gli arresti e i sequestri realizzati nei settori monitorati dall'organizzazione ambientalista, in primo luogo ciclo dei rifiuti, delitti contro gli animali e la fauna selvatica, incendi e ciclo del cemento.

La classifica dell'illegalità ambientale è particolarmente utile a mappare la distribuzione delle attività illegali sul territorio nazionale, poiché consente di rilevare la diffusione delle infrazioni Regione per Regione. Per tenere conto di alcune specificità territoriali può invece essere utile confrontare la quantità di infrazioni con il numero di abitanti e con il numero di imprese attive presenti in ogni singola area considerata. La ragione che suggerisce il calcolo di tali quozienti è semplice: non solo gli illeciti ambientali sono frutto dell'azione antropica, quindi connessi al numero di abitanti di un determinato territorio, ma molti di questi sono riconducibili a violazioni messe in atto da realtà produttive. Lo vedremo in particolare trattando il caso dei rifiuti.

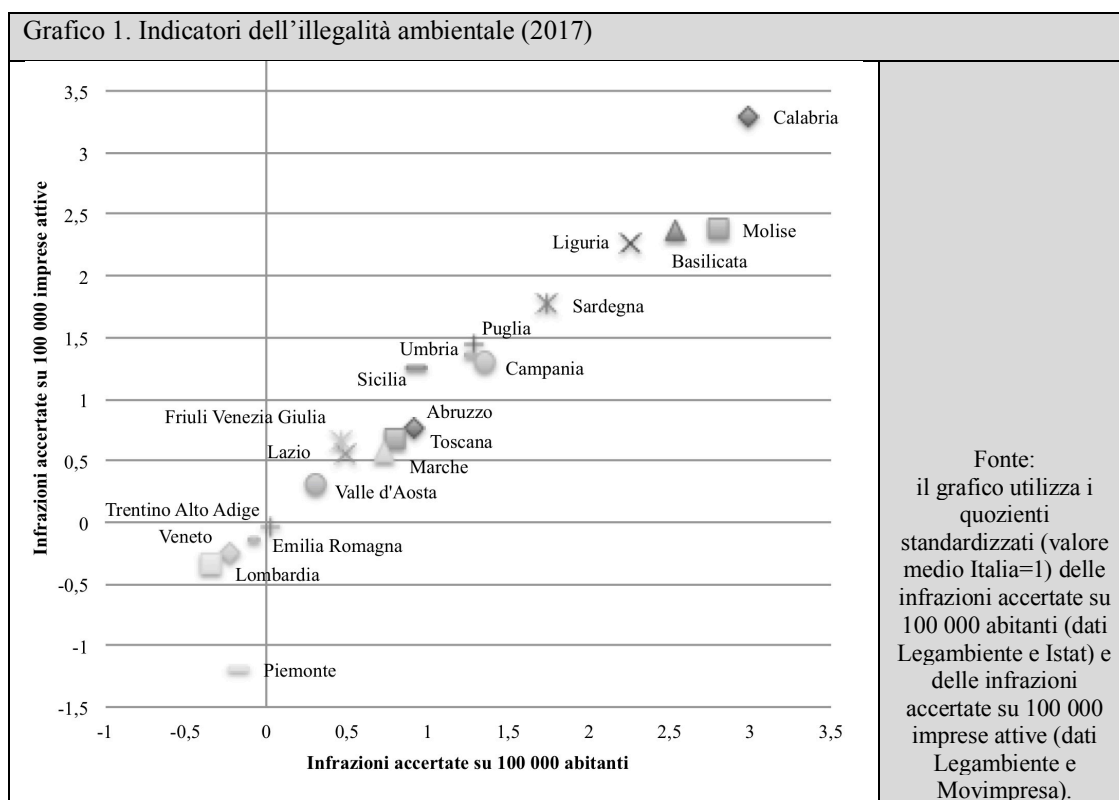
¹⁶⁸ Il dato è stato confermato nell'ultimo rapporto Ecomafie, relativo all'anno 2018. Anche secondo i dati più aggiornati, la Toscana mantiene la sesta posizione nella classifica delle regioni per illeciti ambientali, dopo Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Lazio e la sesta posizione nella classifica per illegalità nel ciclo dei rifiuti, dopo Campania, Puglia e Calabria. In questa analisi, vista la sostanziale continuità dei dati relativi alla Toscana nel biennio, si è scelto di utilizzare la rilevazione del 2017 per omogeneità con gli altri dati utilizzati nelle elaborazioni.

Tabella 2. Classifica regionale dell'illegalità ambientale (2017)						
	Regione	Infrazioni accertate	% su tot. nazionale	Denunce	Arresti	Sequestri
1	Campania	4382	14,6%	4471	19	1342
2	Sicilia	3178	10,6%	3732	80	648
3	Puglia	3119	10,4%	3316	65	982
4	Calabria	2809	9,3%	1894	43	727
5	Lazio	2684	8,9%	2373	70	1009
6	Toscana	2138	7,1%	2222	14	412
7	Liguria	1792	6%	1810	5	233
8	Sardegna	1558	5,2%	1792	25	340
9	Lombardia	1269	4,2%	1452	32	581
10	Emilia Romagna	999	3,3%	945	1	275
11	Veneto	872	2,9%	1257	10	318
12	Piemonte	870	2,9%	691	1	167
13	Marche	845	2,8%	986	2	187
14	Abruzzo	823	2,7%	781	2	217
15	Basilicata	716	2,4%	575	4	81
16	Umbria	706	2,3%	679	1	73
17	Friuli Venezia Giulia	542	1,8%	440	0	225
18	Molise	421	1,4%	338	1	54
19	Trentino Alto Adige	292	1%	206	1	9
20	Valle d'Aosta	49	0,2%	41	0	2
	TOTALE	30064	100%	30001	376	7882
Fonte: elaborazione Legambiente su dati delle forze dell'ordine e delle capitanerie di porto (Legambiente 2018)						

Tabella 2. Classifiche regionali secondo alcuni indicatori dell'illegalità ambientale (2017)		
Classifica infrazioni su 100 000 abitanti	Classifica infrazioni su 100 000 imprese attive	Classifica sequestri su 100 000 imprese attive
Calabria	2,99	3,30
Molise	2,8	2,38
Basilicata	2,54	2,36
Liguria	2,26	2,27
Sardegna	1,74	1,77
Umbria	1,36	1,45
Puglia	1,29	1,35
Campania	1,24	1,29
Sicilia	0,93	1,25
Abruzzo	0,92	0,77
Toscana	0,79	0,67
Marche	0,73	0,66
Lazio	0,49	0,57
Friuli Venezia Giulia	0,46	0,55
Valle d'Aosta	0,31	0,31
Trentino Alto Adige	0,03	-0,04
Emilia Romagna	-0,1	-0,14
Piemonte	-0,17	-0,18
Veneto	-0,22	-0,24
Lombardia	-0,35	-0,34
ITALIA	1,00	1,00
Calabria	3,87	3,87
Puglia	2,35	2,35
Campania	2,13	2,13
Friuli Venezia Giulia	1,87	1,87
Sardegna	1,76	1,76
Lazio	1,46	1,46
Sicilia	1,16	1,16
Molise	1,15	1,15
Abruzzo	1,12	1,12
Liguria	1,11	1,11
Basilicata	0,41	0,41
Marche	0,67	0,67
Toscana	0,59	0,59
Umbria	0,35	0,35
Veneto	0,18	0,18
Lombardia	0,16	0,16
Emilia Romagna	0,12	0,12
Piemonte	-0,11	-0,11
Valle d'Aosta	-0,35	-0,35
Trentino Alto Adige	-0,44	-0,44
ITALIA	1,00	1,00

Fonte: elaborazione su dati Legambiente, Istat e Movimpresa. I quozienti sono stati calcolati a partire dai dati riferibili al 2017, relativi alle infrazioni accertate e i sequestri censiti da Legambiente, le rilevazioni demografiche Istat e le imprese attive registrate da Movimpresa. Si è proceduto prima al calcolo dei quozienti e poi alla loro standardizzazione rispetto al dato medio nazionale (Italia=1)

Attraverso queste elaborazioni, dunque contestualizzando il numero di infrazioni e sequestri rispetto all'ampiezza demografica e all'estensione del tessuto produttivo, si ottengono classifiche che si discostano parzialmente da quelle fondate su valori assoluti. Ad esempio, la Calabria si colloca al primo posto tra le regioni con i quozienti più alti di infrazioni, sia sul numero di abitanti che sul numero di imprese attive, mentre la Toscana, che pure mantiene posizioni alte in classifica e si presenta tra le meno virtuose nelle ripartizioni del centro e nord Italia, si colloca comunque al di sotto del dato medio nazionale.



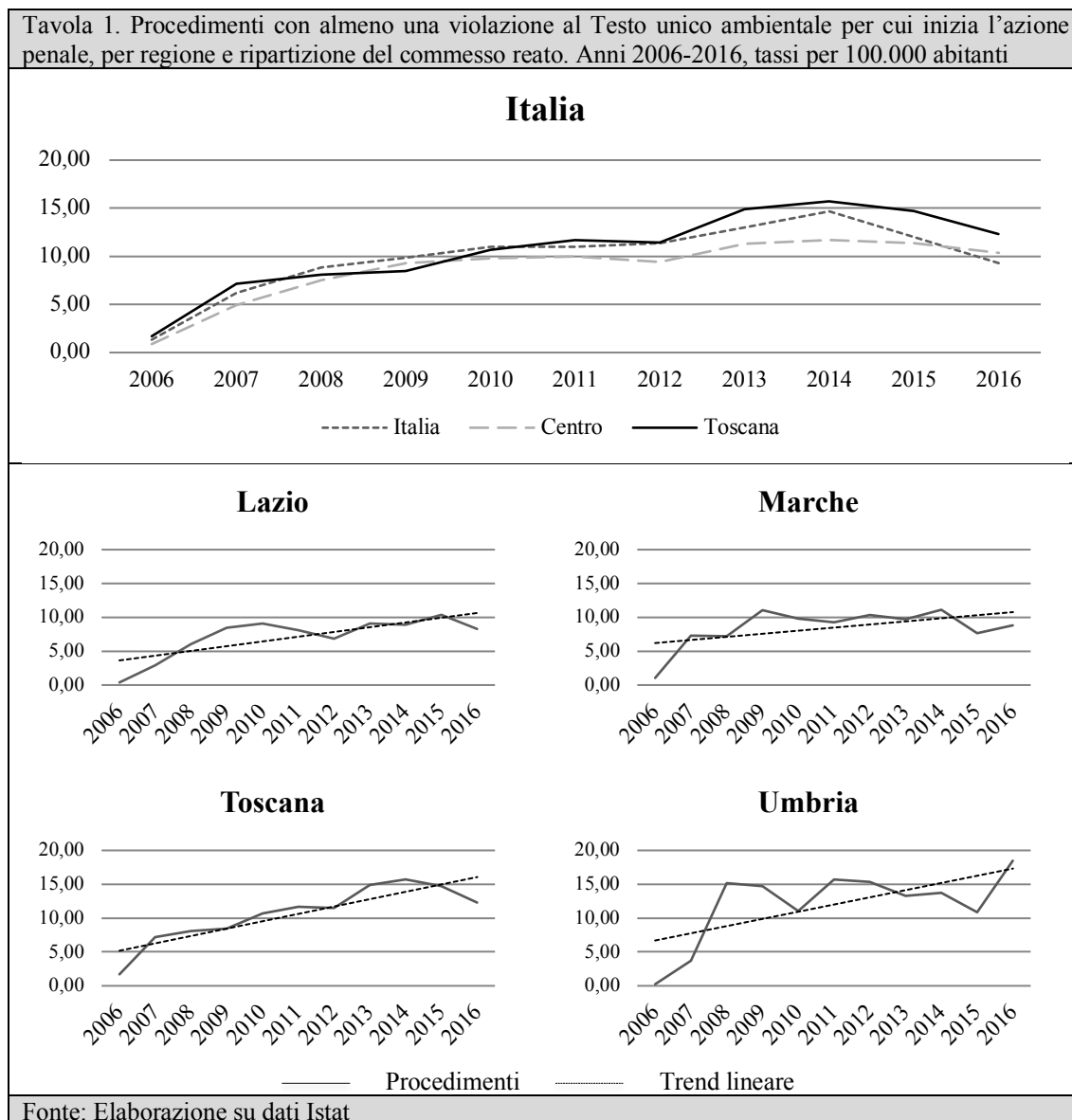
Per ottenere un quadro più dettagliato e solido dei dati statistici, è possibile inoltre estendere l'orizzonte di riferimento a un periodo più ampio del singolo anno solare e restringere il campo di osservazione alle violazioni per cui inizia l'azione penale. Queste ultime rappresentano l'insieme di condotte più gravi sul totale degli illeciti ambientali, come spiega un testimone qualificato, funzionario dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale (Arpat):

“Tutti gli illeciti che non prevedono un danno ambientale, come l'abbandono di un rifiuto che viene successivamente rimosso, oppure un'autorizzazione scaduta, etc., prevedono prescrizioni che gestiamo tendenzialmente in autonomia. Dove c'è un reato ambientale interviene invece il codice penale. Noi facciamo così: si fa la prescrizione e contemporaneamente si segnala alla Procura il caso. Quest'ultima concede il tempo di ottemperare alla prescrizione. Se il soggetto rimedia, comunichiamo alla Procura che il caso si è chiuso e a quel punto il caso viene archiviato. Viceversa la Procura si attiva, ferma restando per i magistrati la possibilità di intervenire e di approfondire ovunque lo ritengano necessario”. [Int. 1]

Modificando in questo modo il campo di osservazione, la Toscana torna a fare registrare tassi di violazioni che superano il dato medio nazionale, seppure la Regione non presenti la *performance* peggiore nella ripartizione del centro Italia, in quanto preceduta dall'Umbria.

Tirando le somme, come per le classifiche di Legambiente, pure il calcolo dei quozienti di infrazioni accertate sul numero di abitanti e di imprese attive collocano stabilmente la Toscana tra le regioni del centro-nord Italia che presentano elevate quantità di violazioni ambientali. Il dato è confermato sia sul breve che sul medio periodo, laddove la posizione della Regione in classifica segnala anche una particolare incidenza dei delitti più gravi o che comunque prevedono un

approfondimento/intervento da parte della magistratura. Questo aspetto assume particolare importanza in riferimento al settore dei rifiuti, che costituisce il più diffuso e insieme una delle forme più gravi di reato ambientale, nonché l'ambito in cui si manifesta il maggior numero di interessi di tipo criminale. Lo vedremo nel prossimo paragrafo.



4. Dati statistici sugli illeciti nel ciclo dei rifiuti in Toscana

Le illegalità nel ciclo dei rifiuti costituiscono la voce più importante dei reati ambientali. In Toscana, come anticipato in premessa, la contestazione di condotte di tipo mafioso riguardano sia casi di alterazione del ciclo dei rifiuti che infiltrazioni nel ciclo degli appalti pubblici connessi al settore. Alcuni dei casi giudiziari più rilevanti che hanno avuto ad oggetto il ciclo dei rifiuti hanno registrato il coinvolgimento di attori nei confronti dei quali si è proceduto per il reato di associazione mafiosa o aggravante mafiosa.

È utile precisare che i rifiuti si distinguono in due grandi tipologie, gli urbani (pericolosi e non

pericolosi) e gli speciali (pericolosi e non pericolosi). I primi costituiscono un quarto degli scarti prodotti ogni anno e sono di competenza pubblica. I secondi invece, frutto delle attività d'impresa, sono di competenza privata. È quest'ultimo il settore in cui si manifestano la gran parte degli illeciti legati al trattamento e smaltimento, mentre nella prima categoria gli illeciti riguardano essenzialmente la manipolazione dei contratti pubblici.

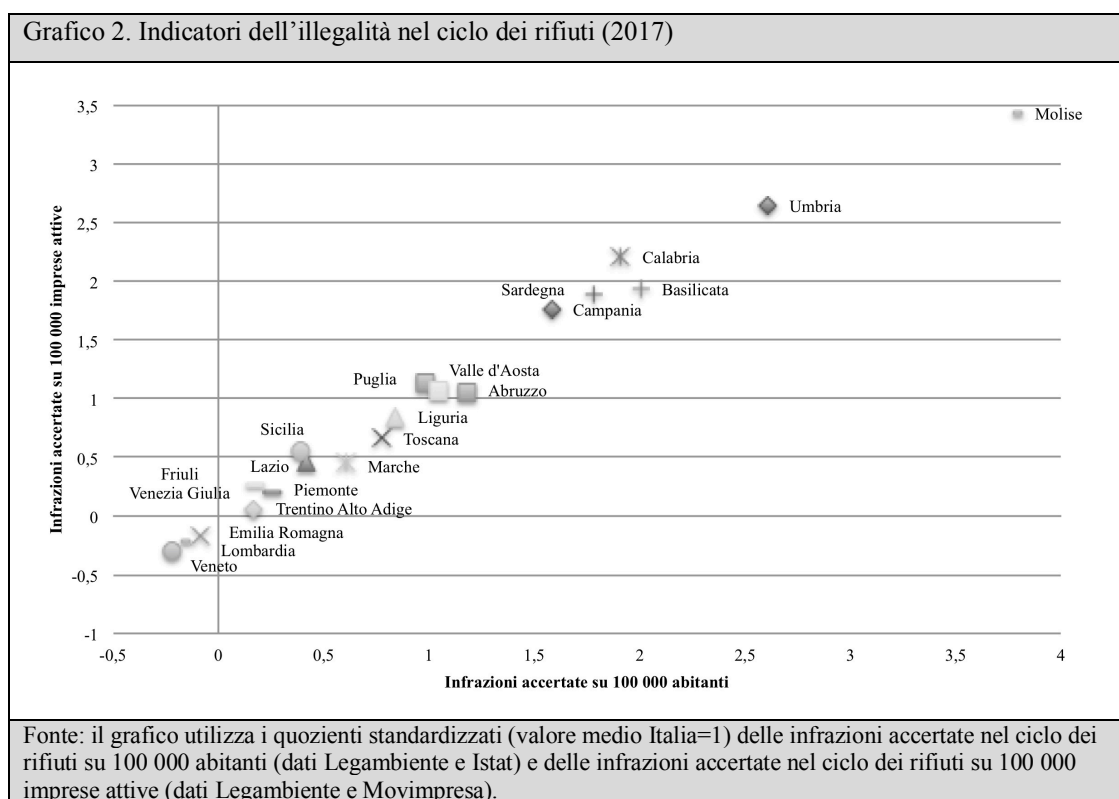
La produzione di rifiuti speciali è strettamente connessa alle dimensioni territoriali e all'ampiezza del tessuto produttivo. Non a caso i valori maggiori di produzione di rifiuti speciali si concentrano nel nord Italia, con circa 76 milioni di tonnellate annue (più del 57% del totale nazionale), mentre sono 24,5 milioni i valori riferibili al centro (18,5% del totale) e 31,7 milioni le tonnellate prodotte nel sud Italia (23,9% del totale). In questo quadro, la Toscana è la Regione del Centro che produce la quantità maggiore di rifiuti speciali, circa 10 milioni di tonnellate annui (il 41% della ripartizione territoriale), seguita dal Lazio, che supera i 9 milioni di tonnellate (Cpr 2018). Secondo i dati Ispra, i rifiuti urbani censiti in Toscana costituiscono poco più del 16,5% sul totale dei rifiuti prodotti nella regione (Ispra-Catasto Rifiuti 2017).

Come per il totale degli illeciti ambientali, la Toscana occupa una posizione decisamente elevata all'interno della classifica regionale dell'illegalità nel ciclo dei rifiuti stilata da Legambiente.

Tabella 3. Classifica regionale dell'illegalità nel ciclo dei rifiuti (2017)						
	Regione	Infrazioni accertate	% su tot. nazionale	Denunce	Arresti	Sequestri
1	Campania	1.357	18,6%	1.416	14	538
2	Puglia	677	9,3%	811	33	317
3	Lazio	619	8,5%	876	48	314
4	Toscana	539	7,4%	779	10	218
5	Calabria	528	7,2%	765	14	278
6	Sicilia	512	7%	1111	33	247
7	Sardegna	421	5,8%	607	14	85
8	Lombardia	399	5,5%	451	21	268
9	Piemonte	380	5,2%	281	0	75
10	Umbria	307	4,2%	457	0	29
11	Abruzzo	249	3,4%	279	0	112
12	Liguria	237	3,2%	354	4	109
13	Emilia Romagna	218	3%	365	1	113
14	Marche	193	2,6%	211	0	71
15	Veneto	171	2,3%	323	7	124
16	Basilicata	159	2,2%	204	0	39
17	Molise	147	2%	107	0	20
18	Friuli Venezia Giulia	95	1,3%	106	0	19
19	Trentino Alto Adige	82	1,1%	60	0	3
20	Valle d'Aosta	22	0,3%	21	0	2
	TOTALE	1.357	100%	9584	199	2981
Fonte: elaborazione Legambiente su dati delle forze dell'ordine e delle capitanerie di porto (Legambiente 2018)						

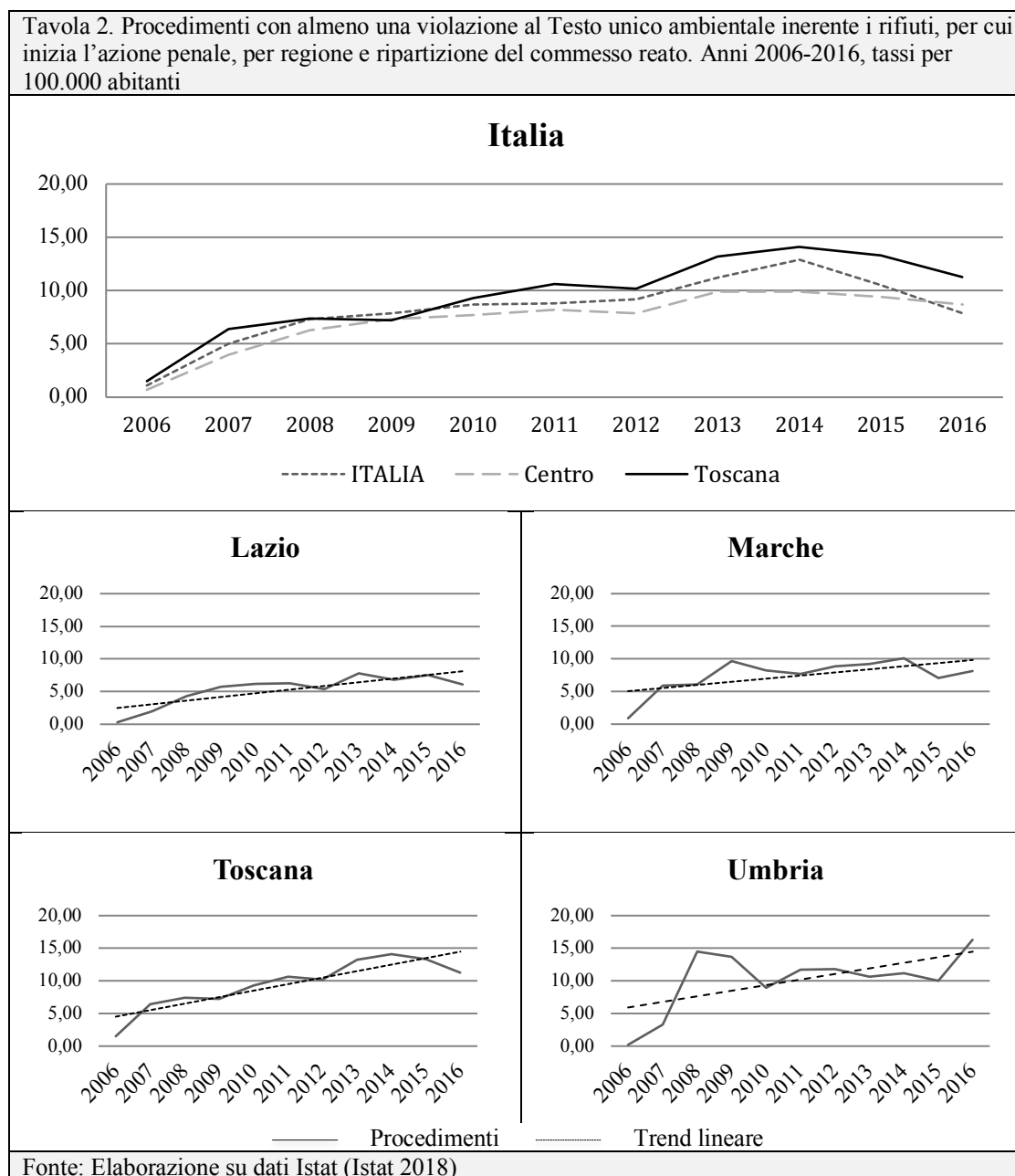
La maggior parte delle infrazioni riguardano la gestione dei rifiuti speciali e dunque il recupero, il trattamento e lo smaltimento di scarti da parte delle imprese. Secondo le ricostruzioni del Nucleo operativo ecologico (Noe) di Firenze, i reati relativi al ciclo dei rifiuti riscontrati nella Regione sono “perpetrati prevalentemente da amministratori e/o soci di piccoli/medie imprese, i quali vedono nella violazione accertata e nella conseguente sanzione, il più delle volte inapplicabile per prescrizione dei reati, una perdita economica più conveniente rispetto al costo dovuto per il corretto trattamento dei rifiuti” (Cpr 2018, p. 340). Condizione che configurerebbe anche una diffusa accettazione sociale di tali pratiche irregolari. I dati forniti da Arpat sui controlli delle aziende con Autorizzazione Integrata Ambientale (Aia), ovvero le aziende ritenute di maggiore impatto sull’ambiente, mostrano la rilevanza della voce “gestione dei rifiuti” rispetto a tutte le altre tipologie di violazioni amministrative e penali. Nel 2017, su 50 violazioni amministrative contestate, 18 riguardavano la gestione dei rifiuti (36%), ma la percentuale è molto più alta nel caso delle violazioni penali, ben 27 su 46 contestazioni effettuate (58,7%). Nel caso dei rifiuti dunque è particolarmente rilevante l’analisi dei quozienti che mettono in relazione il numero di infrazioni rispetto alla popolazione e al numero di imprese attive.

Come mostra il Grafico 2, anche riferendo il numero degli illeciti del ciclo dei rifiuti alla popolazione e al numero di imprese, il sistema-regione toscano presenta problematiche più ampie rispetto alla maggior parte delle regioni del centro-nord Italia, seppure scenda di qualche gradino rispetto alla classifica nazionale stilata sui valori assoluti.



La situazione della Toscana peggiora ulteriormente se si circoscrive l’attenzione alle condotte illecite più gravi, ovvero quelle per cui le Procure della Repubblica, al termine delle indagini preliminari,

anziché richiedere l'archiviazione della posizione degli indagati, formulano invece la loro imputazione, avviando così l'azione penale. Seguendo questi criteri, la Toscana si colloca al di sopra del dato medio nazionale, collocandosi dopo l'Umbria tra le regioni con *performance* peggiori nella ripartizione dell'Italia centrale.



Come anticipato, nell'ambito del ciclo dei rifiuti la gran parte delle violazioni è punita come contravvenzione. Sono invece puniti come delitti il traffico organizzato di rifiuti e la combustione illecita di rifiuti, che quindi costituiscono le condotte più gravi previste dal Testo unico ambientale, cui dal 2015 sono state aggiunte le condotte previste dalla legge sugli Ecoreati, n. 68/2015, cui si è già fatto riferimento.

Il traffico illecito di rifiuti è considerato una delle tipologie di reato ambientale più pericolose. Si tratta peraltro del delitto che, più di altri illeciti ambientali, prevede la strutturazione e operatività di vere

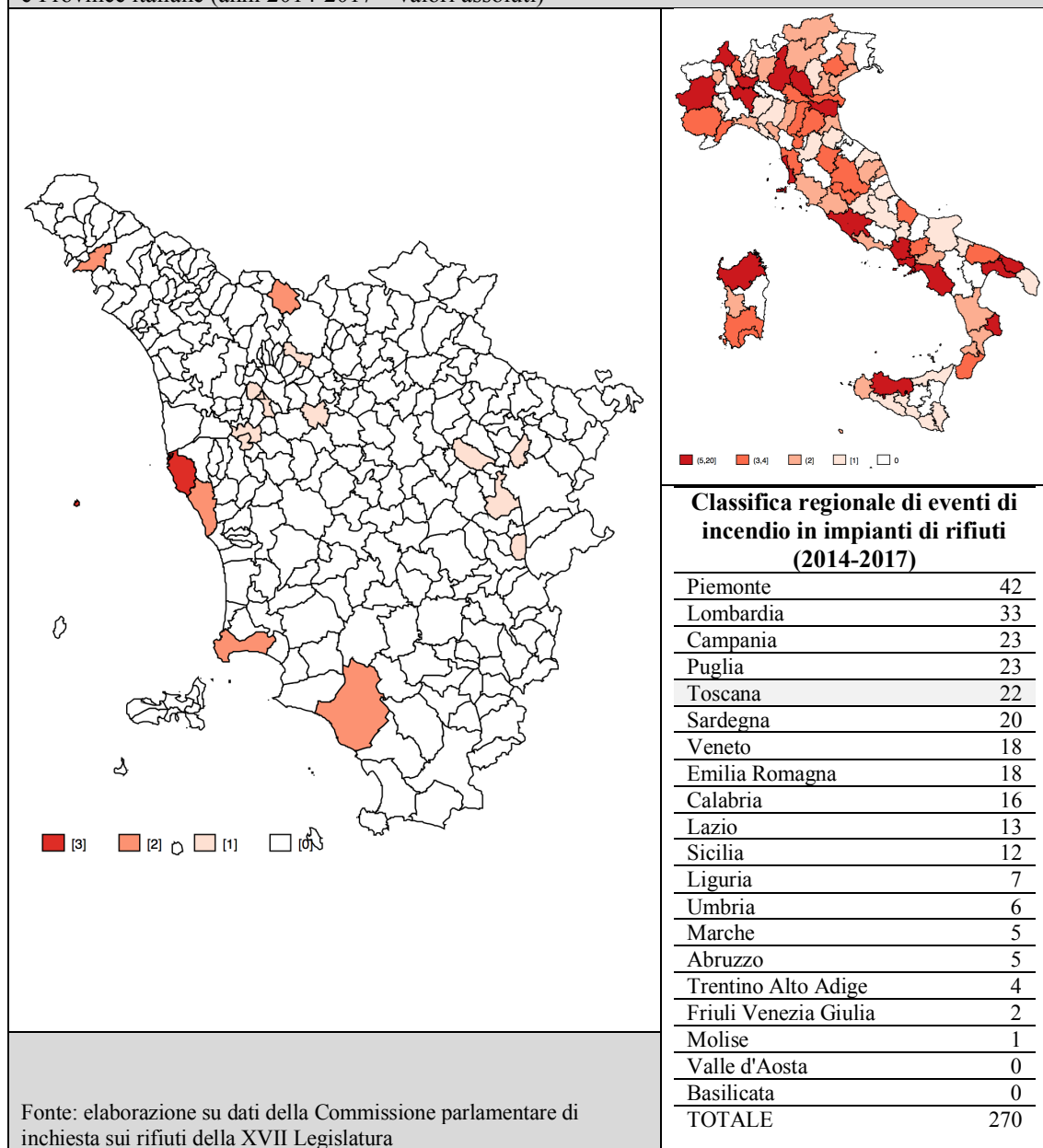
e proprie filiere criminali, talvolta anche con il coinvolgimento di gruppi mafiosi (Germani, Pergolizzi, Reganati 2017).

Si presentano dunque di particolare interesse i dati sui procedimenti allestiti nei confronti di queste due condotte e la loro incidenza in Toscana.

Tabella 4. Totale dei procedimenti definiti nelle Procure della Repubblica per traffico organizzato di rifiuti e incenerimento di rifiuti (Anni 2007-2016 – valori assoluti)			
Traffico organizzato di rifiuti		Incenerimento di rifiuti	
Campania	100	Campania	124
Sicilia	93	Lazio	54
Lombardia	81	Sicilia	51
Veneto	68	Calabria	38
Puglia	67	Puglia	33
Toscana	47	Sardegna	31
Lazio	44	Toscana	26
Emilia Romagna	36	Lombardia	24
Calabria	29	Piemonte	21
Friuli-Venezia Giulia	29	Emilia Romagna	15
Marche	27	Basilicata	12
Sardegna	24	Liguria	12
Umbria	23	Veneto	12
Abruzzo	22	Marche	7
Piemonte	21	Abruzzo	6
Liguria	18	Molise	6
Trentino Alto Adige	7	Umbria	6
Molise	5	Friuli-Venezia Giulia	4
Basilicata	4	Trentino Alto Adige	2
Valle d'Aosta	1	Valle d'Aosta	2
TOTALE	746	TOTALE	486
Fonte: Elaborazione su dati Istat (Istat 2018)			

La Toscana, al pari delle altre regioni nel centro-nord Italia, è peraltro interessata dal fenomeno degli incendi agli impianti di trattamento dei rifiuti e nelle discariche. Il fenomeno, su cui ancora mancano chiavi di lettura consolidate, è stato pubblicamente tematizzato soprattutto a partire dal 2017 e fatto oggetto di particolare attenzione da parte delle Direzioni distrettuali antimafia, poiché è emersa l'ipotesi che gli incendi siano il frutto della “volontà di sbarazzarsi di enormi quantitativi di rifiuti acquisiti illegalmente, oppure da sottoporre a costose procedure di trattamento dopo aver intascato i proventi relativi alla loro raccolta” (Dna 2018, p. 291). Una circostanza che, secondo gli stessi organi di contrasto, potrebbe essersi diffusa come effetto delle maggiori difficoltà riscontrate negli ultimi anni nell'esportazione di rifiuti non sottoposti ad alcun trattamento verso la Repubblica popolare cinese, per un irrigidimento dei controlli doganali. La mappatura di questi episodi consente di individuare con dettaglio alcuni ambiti territoriali toscani che presentano particolari problematicità sul fronte delle illegalità ambientali. Tra il 2014 e il 2017, sui 22 eventi di incendio in impianti di trattamento dei rifiuti avvenuti in Toscana, ben 7 sono stati registrati nel comune di Livorno.

Grafico 3. Eventi di incendio in impianti di trattamento, smaltimento e recupero di rifiuti, Comuni toscani e Province italiane (anni 2014-2017 – valori assoluti)



5. Le mafie nell'affare rifiuti in Toscana. I principali risultati investigativi

Secondo le ricostruzioni compiute dalla Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, gli ambiti in cui sono stati registrati gli illeciti più gravi in Toscana, negli ultimi anni, coincidono con il riciclo degli stracci e lo smaltimento di liquami, fanghi e rifiuti solidi (Cpr 2018). In particolare, i casi giudiziari inerenti il traffico di rifiuti hanno coinvolto per lo più imprese regolarmente iscritte e autorizzate al loro trattamento.

Schematizzando, è possibile individuare due modalità prevalenti attraverso cui soggetti riconducibili alle mafie tradizionali hanno tentato di insediarsi nel settore. La prima riguarda il mercato privato che si occupa di recupero, trattamento e smaltimento dei rifiuti speciali; in questo caso sono state segnalate presenze di soggetti legati soprattutto alla camorra campana, impegnati prevalentemente

nell'attività di trasporto e smaltimento degli scarti. La seconda riguarda invece l'acquisizione di appalti pubblici, nell'alveo della gestione dei rifiuti urbani e assimilati; in quest'altro caso si è registrata invece la presenza di ditte in vario modo connesse alla 'ndrangheta.

Rispetto alle pratiche e agli attori coinvolti, è stata rilevata la diffusione di meccanismi illeciti quali la falsa qualificazione di rifiuti pericolosi come rifiuti non pericolosi; in particolare, l'utilizzo fraudolento del codice CER 19.12.12, che consente l'addebito dell'ecotassa più contenuta, e del codice CER 19.02.03, utile a qualificare le miscele di rifiuti non pericolosi. Numerosi i casi in cui è stata riscontrata la dinamica del cosiddetto "giro-bolla", ovvero la falsificazione dei formulari che accompagnano la movimentazione dei rifiuti, in cui sono attestati trattamenti mai avvenuti, con grandi risparmi rispetto ai costi di smaltimento legale. Di fatto i rifiuti non vengono neppure toccati: si procede esclusivamente a modificarne la classificazione attraverso un'autocertificazione, senza variarne in alcun modo la natura sostanziale.

Tali meccanismi richiedono il concorso di attori eterogenei, pubblici e privati, le cui condotte configurano abusi che è possibile schematicamente distinguere in due tipi: da una parte, la manipolazione e alterazione delle procedure, che generano condizioni formalmente regolari cui coincidono però abusi sostanziali (come nel caso dello smaltimento dei fanghi sui terreni agricoli); dall'altra, la realizzazione di illegalità formali che, grazie alla debolezza di controlli, sanzioni e all'ambiguità normativa, risultano legittimate nelle prassi e associate a un'ampia tolleranza e accettazione sociale.

Analoga attenzione ha meritato un'ulteriore tendenza, rilevata sull'intero territorio nazionale e in Toscana, ossia il cosiddetto *waste grabbing*, che vede il progressivo configurarsi di un sistema parallelo di raccolta e riciclo illegale, attraverso il quale i rifiuti differenziati sono sottratti al mercato locale e trasferiti nei paesi asiatici e africani come risorse e materie "prime seconde" utili alle produzioni industriali.

In ultima analisi, le attività d'indagine compiute sul territorio toscano non segnalano, ad oggi, un'ampia, o quanto meno riconosciuta, partecipazione agli utili di tale traffico da parte di soggetti legati alla criminalità organizzata, a parte qualche caso isolato. Ciò può essere dovuto al fatto che il traffico di rifiuti prevede strutture organizzative non particolarmente rigide o gerarchizzate, ovvero la composizione di *network* eterogenei, in grado di intercettare competenze differenziate. La circostanza può rendere meno riconoscibile una presenza criminale che si manifesti come attività d'impresa in grado di offrire servizi illeciti ad un mercato già compromesso e opaco. Ciò non toglie ovviamente che, a prescindere dalla qualificazione giudiziaria, tali dinamiche rechino grave pregiudizio, oltre che al corretto funzionamento dei mercati legali, anche all'ambiente e alla salute dei cittadini, costituendo un'area grigia in cui possono crearsi cointeressenze tra colletti bianchi, imprenditori e interessi anche di tipo mafioso.

Si rileva peraltro una certa ricorrenza di soggetti e realtà imprenditoriali, testimoniata dal fatto

che le indagini colpiscono sovente imputati che hanno già precedenti condanne per reati ambientali e in materia di rifiuti o per reati fallimentari e tributari (Cpr 2018).

Una mappatura dei principali casi giudiziari emersi negli ultimi anni, che hanno come tema specifico il ciclo dei rifiuti, è utile a delineare dinamiche illecite che possono dipanarsi attorno a questo *business*, contribuendo a individuare alcuni fattori di rischio. Di seguito sono riportate le vicende processuali per le quali è stata mossa, ma non sempre confermata in sede di giudizio, un'imputazione per reato di associazione mafiosa o per aggravante mafiosa (si configura l'aggravante mafiosa quando gli illeciti sono compiuti per favorire un sodalizio mafioso o con metodo mafioso, senza che venga riscontrata l'esistenza di un'organizzazione di tipo mafioso). Le fonti della mappatura sono la relazione della Cpr 2018 e le relazioni della Dna 2011-2018.

5.1 Il traffico di stracci e il *waste grabbing*

La principale inchiesta sul traffico di rifiuti, risale al febbraio 2011 (proc. N. 12398/08 RGNR). Si tratta dell'indagine Eurotess, per la quale è stata riconosciuta in sede di giudizio abbreviato l'aggravante mafiosa (ex art. 7 L.n. 203/91) per un imprenditore pratese, proprietario di una ditta che operava nel mercato degli stracci. Come già analizzato nell'edizione 2018 del presente Rapporto, l'imprenditore condannato aveva di fatto ceduto la gestione del proprio commercio con la Campania a soggetti vicini al clan Birra di Ercolano, configurando secondo gli inquirenti "una forma compiuta di impresa a partecipazione mafiosa" (Dna 2013).

La vicenda si colloca all'interno del mercato degli stracci, ovvero l'attività imprenditoriale costruita attorno al recupero dell'abbigliamento e dei prodotti tessili accumulati attraverso i cassonetti della raccolta indumenti, di cui Prato ed Ercolano costituiscono i due principali poli nazionali, la prima soprattutto per la lavorazione, la seconda per il commercio.

Nel caso in esame, per il quale è stata avanzata un'ipotesi di traffico illecito di rifiuti, la società coinvolta acquistava sacchetti di rifiuti a 10 centesimi al chilogrammo, per rivenderli quattro volte il loro prezzo. L'unica spesa sostenuta era relativa al trasporto, quantificata al massimo in circa 2-3 centesimi al chilo.

Il titolare della ditta operava con la complicità di un soggetto legato al clan camorrista Birra-Iacomino di Ercolano, che garantiva i suoi affari. Secondo gli inquirenti il traffico rappresentava la proiezione in Toscana di parte dell'attività economica del clan, che veniva condotta in sede con metodo mafioso e quindi sfruttando la carica intimidatoria del gruppo stesso (Dna 2011, pp. 485-486).

Più recentemente, nell'aprile 2017, alcuni dei soggetti legati al clan Birra-Iacomino sono stati coinvolti in un'operazione che ha portato alla denuncia di 98 persone e 61 società con sede a Prato e Montemurlo, oltre che in Veneto e in Campania, con l'accusa di associazione a delinquere di tipo "transnazionale": secondo le accuse, il gruppo, composto da soggetti cinesi e italiani, gestiva un traffico

di rifiuti plastici, che venivano smaltiti illecitamente attraverso spedizioni che da Prato raggiungevano Hong Kong.

Il meccanismo utilizzato prevedeva la raccolta di materie plastiche che, anziché essere smaltite in Italia, secondo le norme della legislazione vigente, venivano inviate al mercato cinese per essere riutilizzate come “materia prima seconda”, ovvero non rifiuto. Il sistema permetteva alle aziende italiane produttrici un significativo abbassamento dei costi, alla società coinvolta nella vendita una reimmissione nel mercato senza i costi legati al trattamento e smaltimento, e alle aziende cinesi destinatarie dei prodotti un abbassamento del costo delle materie prime, visto che il materiale plastico recuperato veniva utilizzato in nuove produzioni, tra cui anche giocattoli per bambini.

Secondo gli inquirenti, al vertice del network si collocava un soggetto di nazionalità cinese, promotore dell’associazione e mediatore con le controparti in Cina, mentre la logistica e lo stoccaggio del materiale plastico (e di altra natura, compresi gli stracci) erano svolti da società italiane. L’attività investigativa ha evidenziato oltre all’interesse delle triadi cinesi, anche quello dei clan camorristici degli Ascione e dei c.d. *casalesi* (cfr. Rapporto 2017).

5.2 Illecito smaltimento di terre da scavo, dei rifiuti prodotti dalle cartiere e spandimento dei fanghi in agricoltura.

Le indagini svolte sull’esecuzione delle grandi opere (cantieri autostradali e sottoattraversamento di Firenze) hanno previsto un filone d’approfondimento riguardante i reati ambientali e, in particolare, il traffico illecito di rifiuti per la gestione delle terre di scavo e dei fanghi derivanti dalle perforazioni, riutilizzate come terre destinate all’agricoltura. Nelle ipotesi degli investigatori, le ditte appaltatrici abbattavano i costi relativi al trattamento degli scarti, smaltendo migliaia di tonnellate di fanghi prodotti dagli scavi nelle falde acquifere o in discariche non adeguate, compiendo reati ambientali con la collaborazione di dirigenti di Italferr e Rfi, funzionari del ministero dell’Ambiente e del ministero delle Infrastrutture e dell’autorità di vigilanza sulle opere pubbliche.

Tra gli indagati (posizione poi stralciata perché oggetto di un procedimento specifico) anche il proprietario della società di trasporto Veca Sud, che svolgeva il trasferimento dei fanghi per conto delle imprese, trasferendoli fuori regione (Tribunale di Firenze 2018). I procedimenti scaturiti da queste indagini sono in parte stati trasferiti per competenza territoriale al Tribunale di Roma. Per molte posizioni, il Gip di Firenze ha invece emesso una sentenza di non luogo a procedere, su cui attualmente pende un ricorso in Cassazione presentato dal Pubblico ministero.

La stessa ditta di trasporto è stata coinvolta, nel novembre 2016, nell’operazione Demetra che ha portato all’arresto cautelare di 27 persone, accusate a vario titolo di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”, “truffa ai danni di un ente pubblico e “falsità ideologica”. L’indagine ha riguardato

due diverse società, impegnate rispettivamente l'una nel trattamento e smaltimento di pulper (scarto della produzione della carta) e fanghi di cartiera, l'altra nello spandimento di fanghi in agricoltura. I due gruppi imprenditoriali toscani agivano illecitamente, il primo, nello spandimento di fanghi in agricoltura, grazie alla collaborazione di proprietari agricoli che consentivano all'impresa di riversare fanghi nocivi sui loro appezzamenti e dunque di percepire ingenti somme di denaro come "indennizzo" per la prestazione; il secondo, smaltendo irregolarmente i rifiuti di cartiera in termovalorizzatori o in discarica. Il sistema gravitava attorno all'attività di sei imprenditori, operanti nelle provincie di Pistoia, Lucca e Pisa. Le indagini hanno preso avvio a seguito di alcune verifiche effettuate dall'Arpa Toscana, proseguite poi con le indagini degli inquirenti.

La ricostruzione operata dalla magistratura ha dimostrato che i prodotti di scarto delle cartiere erano stati consegnati, in un primo periodo, agli impianti di termovalorizzazione, attraverso la falsificazione dei relativi formulari, poi utilizzati per ricoprire la discarica di Livorno, senza subire alcun trattamento. Lo spandimento dei fanghi di depurazione invece si era tradotto nello sversamento su un'area di circa 800 ettari di materiale solo fittiziamente ripulito dalle sostanze tossiche e nocive, conseguenti all'attività di due gruppi imprenditoriali toscani.

La pratica di spandere i fanghi sui terreni agricoli è autorizzata dalla normativa come attività di recupero, e in quanto tale diffusa su tutto il territorio nazionale, ma quando risulta associata al mancato controllo dell'idoneità degli stessi fanghi provoca sovente gravi danni all'ambiente, con l'inquinamento di terreni e falde acquifere. La pratica illegale era supportata da una ditta di trasporto, incaricata di smaltire tali sostanze, che è risultata legata a un clan camorristico del casertano.

Benché il pubblico ministero dell'indagine abbia avanzato l'ipotesi di associazione per delinquere aggravata dall'agevolazione mafiosa, per il coinvolgimento della società contigua all'associazione camorristica, il Gip ha ritenuto sussistente il semplice concorso di persone nei reati, negando anche l'aggravante mafiosa.

5.4 Interdittive antimafia per la gestione di discariche

Nel dicembre 2014 la Prefettura di Massa-Carrara ha adottato un provvedimento interdittivo nei confronti della società che gestiva la discarica di Montignoso poiché sono stati rilevati legami societari con altre due imprese, la prima già sottoposta a interdittiva antimafia a Milano e Grosseto, la seconda perché il proprietario risultava coindagato a Genova con esponenti della criminalità organizzata calabrese in un procedimento penale per associazione a delinquere e turbata libertà degli incanti. Anche il Tar, dopo il ricorso degli interessati, ha confermato la fondatezza dell'interdittiva, scoprendo peraltro che un'ulteriore società, proprietaria del 51 per cento del capitale sociale della ditta, era di proprietà di un soggetto rinviato a giudizio dalla Procura di Catania per associazione a delinquere e traffico illecito di rifiuti. Dopo una serie di modifiche societarie e il trasferimento della propria sede a Prato, la società

ha chiesto di essere nuovamente inserita nella “White list” ottenendo un parere favorevole da parte della Prefettura.

Nel febbraio 2017, la Prefettura di Arezzo ha emesso un provvedimento interdittivo nei confronti di un’impresa di Siderno (RC) che stava eseguendo i lavori di ampliamento di una discarica nella stessa provincia. I lavori erano stati affidati all’impresa tramite procedura negoziata, dopo l’abbandono dell’azienda risultata vincitrice della procedura. Era stata inviata richiesta alla Prefettura di Reggio Calabria, a riguardo, ma la risposta che comunicava la presenza di un’interdittiva è arrivata quando ormai i lavori erano in fase di collaudo.

Nell’aprile 2017 la Prefettura di Pisa ha infine emesso un provvedimento interdittivo antimafia a carico di un’altra ditta che gestiva una cava nel territorio di propria competenza. Il Tribunale di Reggio Calabria ha disposto il sequestro preventivo della cava, ai sensi dell’articolo 416 bis del codice penale, ovvero per il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso, ritenendo la società che la gestiva facente parte di un “sistema illecito finalizzato alla turbativa delle gare pubbliche” coordinato da elementi di spicco della ‘ndrangheta calabrese.

6. Considerazioni conclusive

In conclusione di questo studio esplorativo, è possibile fare un breve cenno, in questa sede tutt’altro che esaustivo, ai principali fattori che in Toscana hanno consentito l’insorgere di illeciti nel settore del ciclo dei rifiuti, offrendo varchi anche ad attori e gruppi criminali di tipo mafioso.

Le principali ragioni di condotte illecite si presentano connesse, da una parte, alla possibilità di prevedere profitti più elevati attraverso comportamenti contrari alla gestione legale del recupero e smaltimento dei rifiuti, dall’altra, alla scarsa efficacia dei sistemi di regolazione pubblica.

Uno dei fattori che contribuiscono a ingenerare pratiche illecite nella gestione dei rifiuti è certamente connesso alla complessità e farraginosità delle norme. Il settore è di fatto regolato da un articolato sistema di disposizioni di varia natura, stratificate nel tempo, che sovente danno luogo a interpretazioni ambigue. Lo riferiscono anche i testimoni qualificati intervistati per il presente Rapporto:

“Una delle cause principali della diffusione di illeciti nel ciclo dei rifiuti, quindi anche della penetrazione criminale, è il fatto che le norme sono particolarmente complicate. Le interpretazioni dubbie possono essere gestite con profitto, nel senso che qualcuno può approfittare delle pieghe di questa incertezza per guadagnare in maniera illecita”. [Int. 1]

L’ambiguità delle norme potrebbe peraltro produrre maggiori irregolarità presso le realtà produttive di dimensioni minori, di cui il tessuto produttivo toscano è ricco, non dotate di personale in grado di muoversi con adeguate competenze nel complesso *corpus* di leggi e regolamenti. Alcuni studi hanno difatti rilevato che il numero di illeciti commessi nello smaltimento di rifiuti speciali vede una particolare presenza delle attività di piccole e medie dimensioni (Santoro e Azzalin 2018).

Spiega un intervistato, dirigente di un'associazione di categoria di imprenditori:

“le criticità legate al sistema del ciclo dei rifiuti, in Toscana, e mi riferisco in particolare al tema degli speciali, ovvero quelli che vengono prodotti dalle imprese, sono legate a due aspetti in particolare. Uno specifico della regione, dove si registra una grave carenza impiantistica per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti speciali e ciò fa sì che le imprese debbano inviare fuori regione o addirittura all'estero i propri rifiuti, sostenendo maggiori costi. L'altro riguarda la complessità e l'ambiguità della normativa. In Toscana ci sono distretti, come quello tessile, quello cartario e altri, che recuperano moltissimo, ma sono costretti a muoversi in un quadro normativo farraginoso, in cui l'illecito può generarsi per il semplice modificarsi delle procedure” [Int. 2]

La scarsità di impianti è dunque un altro dei fattori di rischio. In assenza di strutture sufficienti, gli imprenditori sono infatti costretti a rivolgersi a soggetti che smaltiscono i rifiuti trasportandoli fuori regione o all'estero. All'interno di questo mercato, l'abbattimento degli oneri può però prevedere pratiche opache e con ciò offrire il fianco anche ad attori con “competenze di illegalità”. È stato peraltro osservato che una delle condizioni che incide sulla creazione di rotte illegali per lo smaltimento dei rifiuti è proprio la distanza dei luoghi di smaltimento rispetto a quelli di produzione (Germani, Pergolizzi, Reganati 2017).

In questo senso, domanda e offerta di servizi illegali possono trovare un punto di incontro, alimentandosi a vicenda, come testimonia uno degli intervistati:

“Gli attori che più di altri sono coinvolti nelle dinamiche illecite consumate nel settore dei rifiuti sono sia le imprese che hanno interesse a smaltire gli scarti spendendo meno, sia colui che gestisce lo smaltimento in maniera scorretta, accumulando un guadagno superiore a quello che avrebbe se gestisse il rifiuto in maniera corretta. Direi che gli attori principali di questa forma di reato, come gli interessi, sono due: il committente-imprenditore e chi fornisce il servizio in maniera irregolare”. [Int.1]

Rispetto al rapporto pubblico-privato, sarebbe inoltre utile una profonda riflessione, anche in chiave valutativa, circa l'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani. L'assimilazione è una pratica che consente al servizio pubblico la raccolta dei rifiuti non pericolosi prodotti da attività commerciali, artigianali o manifatturiere, che in altre circostanze sarebbero costrette a rivolgersi al mercato privato. È ritenuta una tra le misure più efficaci nel contrasto all'illegalità del settore, perché permette di assoggettare al controllo pubblico una quantità superiore di rifiuti, garantendo in questo modo maggiore trasparenza e tracciabilità. La Toscana è una delle poche regioni ad avere optato per questa politica. A tale proposito può essere utile fare cenno agli effetti negativi che sono stati registrati nel distretto tessile toscano, che comprende i comuni di Prato e altri comuni della provincia di Pistoia e Firenze, in seguito alla decisione, adottata nel 2017, di deassimilare gli scarti tessili.

La gestione del ciclo dei rifiuti è difatti caratterizzata da significative differenze territoriali, poiché ogni regione ha definito nel tempo una propria disciplina (Fortini 2012) e attualmente, dopo l'Emilia-Romagna, la Toscana è la regione in Italia con la maggiore assimilazione di rifiuti speciali agli urbani, (Laboratorio Ref Ricerche 2019). A partire dal gennaio 2017, la deassimilazione dei rifiuti tessili ha avuto come risultato che tali scarti, fino a quel momento gestiti dal sistema pubblico, sono stati dirottati sul mercato privato e su gestori autorizzati (Cpr 2018). La conseguenza è stata però anche l'emersione di un sistema di smaltimento illecito, che si è manifestato nella disseminazione di quasi 1000 tonnellate di questi scarti nei campi e strade isolate. Nonostante la messa in opera di interventi di

controllo più ampi e efficienti, il fenomeno dello smaltimento illecito è cresciuto fino a diffondersi anche nei comuni limitrofi a Prato (Cpr 2018).

In conclusione, in Toscana, complessità e ambiguità delle norme, scarsità degli impianti, poca trasparenza delle filiere private di smaltimento, offerta di servizi illegali e opportunismo di alcuni imprenditori, sembrano costituire i principali fattori, macro e micro, che contribuiscono a configurare l'orizzonte degli illeciti perpetrati nel campo dei rifiuti. Un campo articolato che, nonostante gli sforzi compiuti, presenta ancora numerose faglie, generando danni all'ambiente e alla salute e favorendo l'accesso di interessi criminali.

In definitiva, in Toscana, la presenza delle mafie in questo settore, quando non volto esclusivamente all'accesso agli appalti pubblici, si manifesta essenzialmente come offerta di servizi illegali. Non rappresenta dunque il solo aspetto che può destare preoccupazione. Il nodo della questione rifiuti pare risiedere maggiormente nel rapporto tra domanda e offerta di pratiche illecite, nelle condizioni che inducono tale domanda, nell'efficacia della *governance*, nonché delle forme di controllo e deterrenza.

In questo senso potrebbe proseguire l'opera di analisi e studio, nella definizione del ruolo che attori non mafiosi giocano all'interno di tale *business*, nonché nella valutazione dell'efficacia e dei risultati delle politiche pubbliche adottate, laddove un approccio di tipo comparativo potrebbe contribuire ad individuare con maggiore dettaglio i fattori che a livello locale generano o meno risultati positivi.

Fonti e riferimenti bibliografici

Int. 1 (Funzionario Arpat)

Int. 2 (Dirigente associazione di categoria - imprenditori)

Arpat, *Annuario dei dati ambientali*, 2018.

Citroni, G., Lippi, A., *Pubblico e privato nella governance dei rifiuti in Italia*, in “Rivista Italiana di Politiche pubbliche”, aprile 2009.

Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse a ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (Cpr), *Relazione territoriale sulla regione Toscana*, 2018.

Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse a ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (Cpr), *Relazione sul fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti*, 2018.

della Porta, D., Vannucci, A., *The Hidden Order of Corruption. An Institutional approach*, Ashgate, 2012.

Direzione nazionale antimafia (Dna), *Relazione annuale*, Roma, 2011.

Direzione nazionale antimafia (Dna), *Relazione annuale*, Roma, 2012.

Direzione nazionale antimafia (Dna), *Relazione annuale*, Roma, 2013.

Direzione nazionale antimafia (Dna), *Relazione annuale*, Roma, 2014.

Direzione nazionale antimafia (Dna), *Relazione annuale*, Roma, 2015.

Direzione nazionale antimafia (Dna), *Relazione annuale*, Roma, 2016.

Direzione nazionale antimafia (Dna), *Relazione annuale*, Roma, 2017.

Direzione nazionale antimafia (Dna), *Relazione annuale*, Roma, 2018.

Istat, *Report: I reati contro ambiente e paesaggio: i dati delle Procure (anni 2006-2016)*, 2018

Germani, A.R., Pergolizzi, A., Reganati, F., *Le determinanti del traffico organizzato di rifiuti in Italia: un'analisi empirica a livello regionale*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, gennaio-giugno 2017.

Laboratorio Ref. Ricerche, *L'assimilazione: ostacolo alla concorrenza o opportunità per la gestione integrata*, 2019

Legambiente, *Ecomafia 2018*, Milano, Edizioni Ambiente, 2019.

Legambiente, *Ecomafia 2019*, Milano, Edizioni Ambiente, 2019.

Fortini, D., *Rifiuti urbani e rifiuti speciali: i fattori strutturali delle ecocamorre*, in “Meridiana”, n. 73/74, 2012.

Martone, V., *La camorra nella governance del territorio*, in “Meridiana”, n. 73/74, 2012

Pergolizzi, A. *Emergenza Green Corruption*, Andrea Pacilli Editore, 2018.

Santoro, C. e Azzalin, C., *La sentenza in materia di reati ambientali presso il Tribunale di Milano nel triennio 2015-2017: risultati e prospettive*, in “Lexambiente”, n. 1, 2018.

Vannucci, A., *Istituzioni, costi di transazione e organizzazioni mafiose*, in “Polis”, n.3, 2001.

Sciarrone, R., Storti, L., *Le mafie nell'economia legale*, Il Mulino, 2019.